

Bonus, Holger

Article — Digitized Version

Eine Lanze für den "Wasserpfeffig": Wider der Vulgärform des Verursacherprinzips

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bonus, Holger (1986) : Eine Lanze für den "Wasserpfeffig": Wider der
Vulgärform des Verursacherprinzips, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv,
Hamburg, Vol. 66, Iss. 9, pp. 451-455

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136197>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

Eine Lanze für den „Wasserpfennig“

Wider die Vulgärform des Verursacherprinzips

Holger Bonus, Münster

Der Deutsche Bundestag beschloß im Juni die fünfte Änderungsnovelle zum Wasserhaushaltsgesetz. Leidenschaftlichen und fast einmütigen Protest erregte dabei in der Öffentlichkeit die Bestimmung, daß Landwirte, die dem Gesetz gehorchend auf intensive Düngung verzichten, dafür auf Kosten der Wasserverbraucher entschädigt werden. Wird durch diese Regelung, wie fast einhellig kritisiert, tatsächlich das Verursacherprinzip auf den Kopf gestellt?

Nach dem novellierten Wasserhaushaltsgesetz können die Länder zur Sicherung des Grundwassers weitere Wasserschutzgebiete ausweisen. In solchen Gebieten können den Bauern Auflagen gemacht werden, welche die zulässige Düngung einschränken. Damit soll der steigenden Nitratbelastung des Grundwassers begegnet werden. Den betroffenen Landwirten wird ein Ausgleich gezahlt. Sie werden also gewissermaßen dafür honoriert, daß sie das Gesetz befolgen. Pate stand Lothar Späths „Wasserpfennig“, ein Zuschlag von zehn Pfennig pro Kubikmeter Trinkwasser, der in Baden-Württemberg 80 Mill. Mark jährlich in die Taschen der betroffenen Landwirte umleiten soll.

„Ein Stück aus dem Tollhaus“ nannte der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft diese Regelung. Eine „Perversion“ sei das, rügte die Frankfurter Rundschau, die einen „unangenehmen Hauch von Erpressung“ witterte. Der renommierte Vorsitzende des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Professor Jürgen Salzwedel, sah das Verursacherprinzip „durchbrochen“; Unionspolitiker fanden es „durchlöchert“. Die Wasserwirtschaft sprach von einem „dreisten Griff in fremde Taschen“, den die Bauern da täten, und „Die Welt“ bescheinigte dem Gesetzgeber, daß er mit dem Paragraph 19,4 des novellierten Wasserhaushaltsgesetzes (der Ausgleichsleistungen für Landwirte

nach Maßgabe der Landesgesetzgebung vorsieht) einen „eklatanten Verstoß gegen das Verursacherprinzip“ begangen habe. Das Verursacherprinzip werde „auf den Kopf gestellt“, urteilte auch die Frankfurter Allgemeine Zeitung und fügte mahndend hinzu: „Nur das Verursacherprinzip aber entspricht dem marktwirtschaftlichen System.“

Trampelpfade des Denkens

Was derart unisono mit Empörung überschüttet wurde, ist keineswegs von vornherein unvernünftig, wie Ronald H. Coase in einem berühmten Aufsatz¹ schon 1960 gezeigt hat². Es gibt „Trampelpfade des Denkens“ (Schmölders), denen alle zu folgen sich angewöhnt haben; und das Verursacherprinzip ist als ein solcher Trampelpfad ganz besonders populär. Alle berufen sich auf dieses Prinzip wie auf eine Selbstverständlichkeit, aber kaum jemanden ist klar, wie doppelbödig es in Wahrheit ist.

Nach dem Verursacherprinzip soll jeder mit den Kosten belastet werden, die er verursacht hat. Wer eine knappe Ressource für sich beansprucht, soll wirtschaftlich dafür geradestehen, daß er die Ressource einem anderen Interessenten wegnimmt; er muß die „Opportunitätskosten“ tragen, also selbst die gleiche Einbuße hinnehmen wie der andere, dem er die Ressource ent-

Prof. Dr. Holger Bonus, 51, ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Genossenschaftswesen an der Universität Münster.

¹ Ronald H. Coase: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 3 (1960), S. 1-44.

² Vgl. auch Holger Bonus: Sinn und Unsinn des Verursacherprinzips, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 130 (1974), S. 156-163.

zog. Für eine solche Einbuße steht man als Käufer ein, wenn man für die beanspruchte Ressource den Marktpreis bezahlt. Denn in diesem Falle muß man auf das Geld verzichten – ebenso wie ein leer ausgegangener Interessent auf die Ressource verzichten muß. Da beides, Geld wie Ressource, denselben Wert hat, ist keiner stärker betroffen als der andere: beide werden in gleicher Weise mit den „Knappheitsfolgen“ konfrontiert, die im Verzicht auf eine bessere Versorgung bestehen.

So müssen sich zum Beispiel zwei Interessenten für ein Seegrundstück mit dem Faktum auseinandersetzen, daß leider nur ein einziges verfügbar ist. Seegrundstücke sind eben knapp; und die Folge ist, daß nicht alle Interessenten zum Zuge kommen können. Wer leer ausgeht, muß verzichten, und solche Verzichte als die Folgen von Knappheit sind die eigentlichen volkswirtschaftlichen Kosten ökonomischer Aktivitäten. Die Wohlfahrtsökonomik spricht von „Schattenpreisen“ knapper Ressourcen: Knappheiten werfen ihren Schatten auf die menschlichen Verfügungsmöglichkeiten³.

Wer ist nun der Verursacher volkswirtschaftlicher Kosten im Falle des Seegrundstücks? Ist es der Käufer des Grundstücks, der es anderen entzieht und sie dadurch zum Verzicht zwingt?

So sieht es die vulgäre Version des Verursacherprinzips. Aber wenn es genügend Seegrundstücke gäbe, brauchte niemand zu verzichten; und ein Verzicht wäre auch nicht nötig, wenn sich für das eine Grundstück nur ein einziger Interessent fände. Zu Knappheitsfolgen kommt es erst durch Knappheit, im Beispiel also dadurch, daß es mehr Interessenten als Seegrundstücke gibt. Verursacher der Knappheitsfolgen ist deshalb nicht ein einziger (der Käufer), sondern es ist der Exzess von Ansprüchen, der Knappheit erst entstehen läßt. Sobald mehrere Interessenten für das Seegrundstück existieren, sind Knappheitskosten unvermeidlich; mindestens einer wird verzichten müssen.

Tatsächlich gibt es also stets mehr als einen Verursacher von Knappheitsfolgen. Im Beispiel sind es alle, die das Seegrundstück gerne hätten. Unter ihnen ist auch der Käufer; aber deswegen ist er noch lange nicht der alleinige Verursacher.

Knappheitsfolgen

Das richtig verstandene Verursacherprinzip verlangt nun, daß jeder Verursacher mit den Knappheitsfolgen konfrontiert wird. Und gerade das leistet auch der Markt. Der Käufer muß den Preis bezahlen und damit denselben Verzicht hinnehmen wie sein leer ausgehender Mitbewerber. Verzicht müssen auch jene, denen das Grundstück weniger wert war als dem Käufer. Bei funk-

tionierendem Markt kommt keiner an den Knappheitsfolgen vorbei, jeder muß sich ihnen stellen, die leer Ausgehenden, indem sie auf das Seegrundstück verzichten, der Käufer, indem er den Gegenwert des Grundstücks opfert.

Jede gewöhnliche Markttransaktion kennt mindestens zwei Kostenverursacher⁴; und daran ändert sich nichts, wenn wir zu außermärklichen Transaktionen übergehen, wie sie für den Umweltbereich typisch sind⁵.

Ein Lastwagen beispielsweise, der nachts durch die verschlafenen Straßen einer Stadt fährt, macht Lärm und weckt etliche Schläfer. Darin liegen volkswirtschaftliche Kosten; die Schläfer müssen auf Nachtruhe verzichten. Solche Verzichte sind Knappheitsfolgen: das lokale Medium Luft kann nicht zugleich ohne Schallwellen sein (wie die Schläfer es wünschen) und die Schallwellen des Lastwagens aufnehmen, die dieser als Abfallprodukt seiner Fahrt erzeugt. Zwischen dem Fahrer des LKW auf der einen Seite und den Schläfern auf der anderen besteht eine Anspruchskonkurrenz, was die Nutzung des Mediums Luft angeht. Eine der Parteien muß auf die bevorzugte Nutzung verzichten.

Anders als bei funktionierendem Markt sind es aber jetzt die Anwohner allein, die den Knappheitsfolgen ausgesetzt sind. Der Lastwagenfahrer spürt nichts von diesen Folgen; er legt sich also keine Rechenschaft darüber ab, was er mit seiner Fahrt anrichtet. Statt dessen bürdet er die Kosten ungefragt und einseitig den Anwohnern auf: diese Kosten gehen am Markt vorbei. Deshalb spricht man von „externen“ Kosten.

Physikalisch gesehen ist der Lastwagenfahrer zweifellos Urheber der Schallwellen. Ist er deshalb aber auch der alleinige Verursacher der (externen) Kosten? So will es die Vulgarform des Verursacherprinzips.

Volkswirtschaftliche Kosten

Aber gesucht wird nicht der Urheber von Schallwellen, sondern der von volkswirtschaftlichen Kosten, also von Knappheitsfolgen. Und das sind nun allerdings LKW und Schläfer in symmetrischer Weise. Wenn die Schläfer ihren Anspruch auf Ruhe durchsetzen, kann

³ Vgl. dazu Holger Bonus: Über Schattenpreise von Umweltressourcen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 23 (1972), S. 342-54.

⁴ Wenn es für das Grundstück nur einen einzigen Interessenten gibt, mag er es in Besitz nehmen, ohne etwas dafür zu bezahlen. Es ist dann nicht knapp, sondern ein „freies Gut“, dessen Nutzung keine Knappheitsfolgen nach sich zieht. So wurde früher jungfräulicher Boden in Besitz genommen.

⁵ Vgl. hierzu Holger Bonus: Emissionsrechte als Mittel der Privatisierung öffentlicher Ressourcen aus der Umwelt, in: Lothar Wegenhackel (Hrsg.): Marktwirtschaft und Umwelt, Tübingen 1981, S. 54-77.

der LKW nicht fahren; und umgekehrt können die Anwohner nicht schlafen, wenn der LKW-Fahrer seinen Anspruch auf Nutzung der Lufthülle als Abfallmedium durchsetzt. Beides zugleich geht nicht: die Situation ist nicht anders als bei der Konkurrenz um das Seegrundstück.

Was soll also geschehen? Das Verursacherprinzip verlangt, daß die externen Kosten „internalisiert“ werden: die Verursacher der Knappheitsfolgen müssen mit diesen Folgen auch wirklich konfrontiert werden. Die Verursacher sind nun aber beide Parteien, die Anwohner, weil sie Ruhe wünschen, und der Lastwagenfahrer, weil er fahren möchte, was die Ruhe stört. Nach dem korrekt interpretierten Verursacherprinzip müssen also beide Parteien die Knappheitsfolgen tragen: beide müssen verzichten.

Es gibt zwei verschiedene Möglichkeiten, dem Verursacherprinzip zu genügen, und beide entsprechen dem marktwirtschaftlichen System. Unterstellen wir einmal für den Augenblick, der Markt würde in diesem Beispiel funktionieren, was zur Internalisierung der externen Kosten führen würde. Das könnte auf zweierlei Arten geschehen.

Einmal könnte der Lastwagenfahrer versuchen, den Anwohnern ihren Anspruch auf Ruhe abzukaufen. Wenn das gelingt, so verzichtet die Partei der Anwohner auf ihre Ruhe und der Fahrer auf den Gegenwert der Ruhe, bewertet in Geld. Gelingt es nicht, so verzichtet der LKW-Fahrer auf die Fahrt und die Partei der Anwohner auf das Geld. Dem Verursacherprinzip wird in beiden Fällen Genüge getan, weil alle Verursacher mit den Knappheitsfolgen ihrer Entscheidung konfrontiert werden, nicht nur ein Teil. Der Lastwagenfahrer muß sich mit dem Wert der Ruhe auseinandersetzen und prüfen, ob ihm die Fahrt ebensoviel „wert“ ist wie den Anwohnern ihre Ruhe; und die Anwohner müssen prüfen, ob sie angesichts der Wertschöpfung des Lastwagenfahrers wirklich auf der Ruhe bestehen wollen.

Aber es gibt auch eine zweite Möglichkeit, dem Verursacherprinzip zu genügen. Die Anwohner könnten nämlich ihrerseits versuchen, dem LKW-Fahrer seinen Anspruch auf die Fahrt abzukaufen: sie bieten ihm Geld für den Fall, daß er die Fahrt unterläßt oder auf den Morgen verschiebt. Gelingt das, so verzichtet der Fahrer auf die nächtliche Fahrt und die Partei der Anwohner auf den Gegenwert der nächtlichen Fahrt, bewertet in Geld. Gelingt es nicht, so verzichten die Anwohner auf ihre Ruhe,

und dem Lastwagenfahrer entgeht der Gegenwert dieser Ruhe, bewertet in Geld. Wieder ist dem Verursacherprinzip Genüge getan, da sowohl Anwohner als auch Lastwagenfahrer die Knappheitsfolgen ihrer Entscheidung zu spüren bekommen und abwägen müssen, was volkswirtschaftlich wertvoller sei, die nächtliche Fahrt oder die Nachtruhe.

Praktische Probleme

Beide Möglichkeiten führen zum gleichen Ergebnis: von den beiden alternativen Nutzungen der Lufthülle wird diejenige gewählt, für die mehr Nachfrage existiert: wer den höheren Betrag für seine bevorzugte Nutzung aufbringt, erhält den Zuschlag. Der Markt entscheidet darüber, wie das knappe Medium genutzt werden soll. Beide Lösungen entsprechen also dem marktwirtschaftlichen System.

In der Realität werden beide Lösungen nicht funktionieren⁶. Denn einmal ist es für die Anwohner unmöglich, mit jedem durchfahrenden Lastwagenfahrer zu verhandeln. Zum anderen würden sie sich auch darüber nicht einigen können, wie die Zahlung des Lastwagenfahrers auf die einzelnen Anwohner aufzuteilen wäre oder wieviel jeder zur Zahlung an den Fahrer beitragen sollte: es gäbe Trittbrettfahrerprobleme. Und schließlich wäre bei der zweiten Form der Internalisierung die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß LKW-Fahrer sich zu keinem anderen Zweck auf den Weg machen würden, als um sich für die Unterlassung der angedrohten Fahrt kompensieren zu lassen.

Man könnte auch der Meinung sein, die zweite Variante sei schon deswegen nicht opportun, weil das Recht auf Nachtruhe in jedem Falle den Vorrang haben müsse vor nächtlichen Fahrten von Lastwagen (wobei die Anwohner von Bundesstraßen allerdings ungläubig den Kopf schütteln würden).

Aber solche Einwände ändern nichts daran, daß beide Varianten, sofern sie denn praktikabel wären, dem Verursacherprinzip ebenso entsprechen würden wie dem marktwirtschaftlichen System. Ob die eine oder andere den Vorzug verdiente, das ist eine politische Frage. Die Lastwagenbesitzer würden es sicherlich lieber sehen, wenn sie ein Anrecht auf nächtliche Fahrten bekämen, so daß man sie für die Unterlassung zu entschädigen hätte. Umgekehrt würden die Anwohner einer Lösung den Vorzug geben, die ihnen ein Recht auf Ruhe gäbe, das ihnen dann erst einmal abgekauft werden müßte. Aber keine Partei könnte darauf pochen, daß nur die eine Lösung dem Verursacherprinzip entspräche, während die andere das Prinzip auf den Kopf stellte.

⁶ Zu den nötigen Qualifikationen vgl. etwa E. J. M i s h a n : Pangloss on Pollution, in: P. B o h m , A. V. K n e e s e (Hrsg.): The Economics of Environment, London 1971, S. 66-73; sowie Alfred E n d r e s : Die pareto-optimale Internalisierung externer Effekte, Frankfurt/M., Bern 1976.

Kehren wir nun zum novellierten Wasserhaushaltsgesetz und zu Späths Wasserpfennig zurück. Wenn zur Sicherung des Grundwassers in der Tat weitere Wasserschutzgebiete mit eingeschränkter Düngung wünschenswert sind (was wir einmal unterstellen wollen), so liegt eine Anspruchskonkurrenz auf zwei alternative Nutzungen des Bodens vor:

- Die Bauern möchten im gewohnten Umfange düngen, um die bisherigen Erträge auch weiterhin zu erzielen;
- die Trinkwasserverbraucher möchten die Düngung gedrosselt sehen, um sauberes Grundwasser zu bekommen.

Dieser Fall liegt nicht anders als das Beispiel des nächtlichen Lastwagenfahrers. Wieder muß eine Partei verzichten: entweder die Bauern auf intensive Düngung oder die Wasserverbraucher auf niedrige Nitratbelastung des Grundwassers. Der eine wie der andere Verzicht ist auch hier eine Knappheitsfolge, denn das Grundwasser eines Gebietes kann nicht gleichzeitig nitratarm sein und die Stickstoffauswaschungen als Folge intensiver Düngung aufnehmen.

Auch jetzt sind es zwar die Landwirte, die mit ihrer Düngung Nitrate ins Grundwasser einbringen; physikalisch gesehen sind sie also Urheber von Nitratbelastung. Das heißt aber auch in diesem Fall keineswegs, daß sie die alleinigen Verursacher der volkswirtschaftlichen Kosten wären. Dies sind vielmehr in symmetrischer Weise wiederum beide Parteien, Landwirte wie Wasserverbraucher, weil beide Ansprüche an ein knappes Medium (das örtliche Grundwasser) richten, die sich gegenseitig ausschließen.

Zwei Varianten

Das Verursacherprinzip erlaubt auch hier zwei unterschiedliche Varianten der Internalisierung externer Kosten. Bei funktionierendem Markt würde sich (je nach Ausgangslage) eine von diesen beiden Varianten ergeben:

- Die Bauern versuchen, den Wasserverbrauchern ihren Anspruch auf nitratarmes Grundwasser abzukaufen (erste Variante);
- die Wasserverbraucher versuchen, den Bauern ihren Anspruch auf Intensivdüngung abzukaufen (zweite Variante).

Beide Lösungen genügen dem Verursacherprinzip, weil beide sämtliche Verursacher, Bauern wie Wasserverbraucher, mit den volkswirtschaftlichen Kosten ihres Tuns konfrontieren. So müssen die Bauern in beiden Varianten abwägen, ob der Mehrertrag durch Intensivdü-

ngung wirklich den gleichen Wert für sie hat wie das nitratarme Wasser für die Wasserverbraucher:

- Die Bauern können die Wasserverbraucher zum Stillhalten nur bewegen, wenn der Mehrertrag von Intensivdüngung ausreicht, um die Wasserverbraucher für ihren Verzicht zu entschädigen (erste Variante);
- Intensivdüngung lohnt sich für die Bauern nur, wenn sie mehr einbringt als die Kompensationszahlungen der Wasserverbraucher für den Verzicht auf solche Düngung – also nur, wenn die zusätzliche Wertschöpfung der Intensivdüngung die Einbußen beim Wasserverbraucher übersteigt (zweite Variante).

Ebenso müssen die Wasserverbraucher in beiden Fällen abwägen, ob ihnen das nitratarme Wasser wirklich ebensoviel wert ist wie seine volkswirtschaftlichen Kosten, also der Ertragsverlust beim Bauern durch Verzicht auf Intensivdüngung.

Politische Frage

Ähnlich wie im Beispiel des nächtlichen Lastwagenfahrers werden beide Varianten der Marktlösung in der Praxis nicht funktionieren: zu groß sind die Schwierigkeiten der beiden Parteien, sich zusammenzurufen. Man kann sich auch ähnlich wie im Fall der Nachruhe auf den Standpunkt stellen, die Nitratbelastung des Grundwassers dürfe ein bestimmtes Maß eben nicht überschreiten, unabhängig von der Nachfrage nach nitratarmem Grundwasser und unabhängig von den volkswirtschaftlichen Kosten eines Verzichts auf Intensivdüngung.

In diesem letzten Fall führt man zusätzliche Nebenbedingungen mit neuen Knappheitsfolgen und Schattenpreisen ein. Man tut gewissermaßen so, als habe der Markt entschieden, daß die Nachfrage nach reinem Grundwasser in jedem Falle ausreiche, um die volkswirtschaftlichen Kosten von Einschränkungen der Düngung zu decken. Es wird dann verfügt, daß Intensivdüngung zu unterbleiben habe – und nichts anderes geschieht in den neu auszuweisenden Wasserschutzgebieten⁷.

Aber das sagt noch nichts darüber, wer nach dem Verursacherprinzip die Kosten der Einschränkungen der Düngung in Wasserschutzgebieten zu tragen hat:

⁷ Innerhalb der neuen Restriktionen gibt es wiederum Marktlösungen. So könnte man beispielsweise den Düngereintrag in Wasserschutzgebieten insgesamt kontingentieren und in Höhe des Kontingents Emissionszertifikate ausgeben, die innerhalb eines Gebietes übertragbar wären. Oder man könnte auf Stickstoffdünger Abgaben erheben, wie es der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen empfohlen hat. Vgl. Peter Obernder: Ökologische Marktwirtschaft – Gewässerschutz nicht gegen, sondern mit dem Markt durch Emissionszertifikate, in: WiSt, Heft 7 (Juli 1986), S. 371-74; sowie Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft. Sondergutachten. Stuttgart, Mainz 1985.

□ Nach der ersten Variante müßten die Bauern den Minderertrag hinnehmen. Diese Variante geht ja davon aus, daß die Wasserverbraucher einen Anspruch auf nitratarmses Wasser haben; und die Bauern werden so behandelt, als wären sie nicht in der Lage, den Verbrauchern diesen Anspruch abzukaufen.

□ Nach der zweiten Variante müßten die Verbraucher die Zeche bezahlen; sie werden so gestellt, als wären sie in der Lage, den Bauern ihren Anspruch auf Intensivdüngung abzukaufen.

Beide Varianten entsprechen dem Verursacherprinzip, nicht nur die erste. Beide Parteien richten exklusive Ansprüche an ein knappes Medium, und eine Partei kann ihren Anspruch deshalb nicht durchsetzen. Im Falle der Wasserschutzgebiete sind dies zwangsläufig die Bauern; aber damit ist noch nicht gesagt, daß sie auch den Minderertrag infolge reduzierter Düngung hinnehmen müssen: schließlich kommt das bessere Wasser am Ende den Wasserverbrauchern zugute.

Welche der beiden Varianten gewählt wird, ist eine politische Frage. Natürlich wird sich die Wasserwirtschaft ebenso vehement für die erste Variante aussprechen wie die Landwirtschaft für die zweite. Gibt es aber objektive Kriterien für die eine oder für die andere Variante?

Fluch der EG-Agrarpolitik

Man könnte argumentieren, daß der Staat sich überall sonst für die erste Variante entscheidet: Er macht der Wirtschaft Auflagen, die sie zu erfüllen hat, koste es, was es wolle. Von einem Ausgleich für die Mehrkosten ist nirgends die Rede. Ist es dann nicht aber unbillig, ausgerechnet bei der Landwirtschaft eine Ausnahme zu machen?

Hier zeigt sich nun der Fluch einer EG-Politik, die sich darauf versteift, die Landwirtschaft über den Preis zu fördern. Je mehr der Bauer produziert, desto mehr kann er unter diesen Umständen verdienen; und da die Preise wegen der resultierenden Agrarüberschüsse nicht beliebig steigen können, muß er produzieren, soviel er nur kann, um gerade noch über die Runden zu kommen. Er wird durch diese Politik förmlich dazu gezwungen, intensiv zu düngen, und jetzt bleibt dem Staat allerdings kaum eine andere Wahl, als auf die zweite Variante des Verursacherprinzips zurückzugreifen und die Landwirtschaft für den Verzicht auf Intensivdüngung zu entschädigen.

Die Förderung der Landwirtschaft über Preise, die auf hohem Niveau fixiert werden, bringt einen folgenschweren Unterschied zwischen der Landwirtschaft und anderen Wirtschaftszweigen mit sich:

□ Die Kosten des Umweltschutzes sollen von der Wirtschaft über den Preis hereingeholt werden. Sie sind gewissermaßen der Gegenwert für die Beanspruchung ökologischen Kapitals durch die Produktion; und jeder Betrieb muß zeigen, daß er die ökologischen Abschreibungen auch verdienen kann. Das tut er nur, wenn der Markt die Kosten des Umweltschutzes hergibt. In diesem Falle ist es der Verbraucher und niemand sonst, der die Zeche bezahlt; und er ist es ja auch, für den die Produktion stattfindet.

□ Die Landwirtschaft kann sich einem solchen Test nicht stellen. Ihre Preise sind fixiert, und der landwirtschaftliche Betrieb kann die Mehrkosten nicht über den Preis an den Verbraucher weitergeben. Es fehlt jede Möglichkeit festzustellen, ob die ökologischen Abschreibungen in der Tat verdient werden oder nicht.

Extensivierung der Produktion

Da die Agrarpreise schon jetzt künstlich hochgehalten werden, könnte man folgern, daß die Landwirtschaft keinesfalls in der Lage wäre, die Kosten des Umweltschutzes hereinzuholen. Ist sie also unfähig, ihre ökologischen Abschreibungen zu verdienen?

Eine extensiv betriebene Landwirtschaft (nicht aber eine Agrarindustrie) könnte dazu sehr wohl in der Lage sein. Sie würde einen volkswirtschaftlich unschätzbaren Beitrag zur Landschaftspflege erbringen, könnte Feuchtbiotope, Haine und Knicks wieder anlegen und pflegen und auf vielen Wegen ökologische Nettoinvestitionen in großem Maßstab erbringen. Volkswirtschaftlich wäre eine solche Landwirtschaft möglicherweise hochrentabel⁸. Da sie weit geringere Hektarerträge erwirtschaften würde als die heutige Intensivwirtschaft, könnten zudem die riesigen und nicht mehr finanzierbaren Agrarüberschüsse abgebaut werden, so daß mehr Mittel für die Förderung einer extensiveren Landwirtschaft verfügbar wären.

Dazu allerdings muß die Förderung grundsätzlich umgestellt werden. Statt über den Preis weitere ökologische Zerstörungen durch Monokulturen und Überdüngung zu stimulieren, muß die Agrarpolitik die Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion fördern. Ökologische Vielfalt muß wieder ökonomisch attraktiv werden. Die Entschädigung für einen Verzicht auf Intensivdüngung in Wasserschutzgebieten ist ein erster Schritt in diese Richtung, und dieser Schritt ist zu begrüßen. Ein Verstoß gegen das Verursacherprinzip liegt darin, entgegen allem ersten Anschein, in gar keiner Weise.

⁸ Vgl. dazu Holger B o n u s : Waldkrise – Krise der Ökonomie?, in: Allgemeine Forstzeitschrift Nr. 46/1984, S. 1153-1158.